Veli-Pekka Viljanen

HE 16/2018 vp LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUDESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos 7.11.2018)

HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp (Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos 7.11.2018)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 14.12.2018

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan kuulemisen aiheena on asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely, jota on ennen muuta sosiaali- ja terveysvaliokunnan valinnanvapauslakia koskevassa mietintöluonnoksessa mutta myös sote-maakuntauudistusta koskevia hallituksen esityksiä 15/2017 vp, 52/2017 vp, 71/2017 vp ja 15/2018 vp koskevassa mietintöluonnoksessa.

1. Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018 vp

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, että laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan asiakassuunnitelman sitovuudesta ja siihen liittyvistä oikeusturvakeinoista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin kysymys koskee suunnitelman sitovuutta ja oikeusvaikutuksia. Valinnanvapauslain sääntelyn mukaan asiakassuunnitelma sitoo valinnanvapauslain mukaisia yksityisiä palveluntuottajia. Toisaalta asiakassuunnitelma ei perustelujen mukaan olisi muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan suunnitelma, joka toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna. Valio-

kunnan mielestä asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jäi lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi. Perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti, että jollei asiakassuunnitelman ole tarkoitettu olevan sitova palveluntuottajiin tai asiakkaisiin nähden, tästä olisi säädettävä laissa selvästi (PeVL 15/2018 vp, s. 26).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, palveluntuottajan velvoittaminen vaikuttaisi merkitsevän samalla, että asiakkaalle muodostuu oikeus saada sosiaali- ja terveyspalvelut asiakassuunnitelman mukaisesti. Tältä kannalta hallituksen esityksen perusteluissa esitetty arvio asiakassuunnitelman luonteesta muutoksenhakukelvottomana palvelujen yhteensovittamisen suunnitelmana oli valiokunnan mielestä ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä määriteltyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan saatavuuden takeiden kannalta. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen perusteluilla ei voida poistaa oikeutta saada päätös sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä ja toteuttamista koskevassa asiassa. Perusteluissa ei voida myöskään sulkea pois hallintolain soveltamista tällaiseen päätöksentekoon eikä oikeutta muutoksenhakuun. (PeVL 15/2018 vp, s. 27)

Valinnanvapauslain mukainen asiakassuunnitelma olisi perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen perusta. Valituskiellon kohdistaminen tällaiseen päätökseen ei perustuslakivaliokunnan mielestä ollut vähäinen rajoitus perusoikeutena turvattuun valitusoikeuteen. Siten olisi ongelmallista säätää yleisestä valituskiellosta asiakassuunnitelmaa koskevaan, oikeuksia luovaan päätökseen (PeVL 15/2018 vp, s. 27).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Asiaa ei voi perustuslaista johtuvista syistä jättää määräytymään vain oikeuskäytännössä. Valiokunnan käsityksen mukaan asiakkaalla tulee suunnitelman sitovan osan osalta lisäksi olla käytettävissään oikeusturvakeino myös siltä varalta, että suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa lakiehdotuksen 34 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Tällainen sääntelyn täsmentäminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta painotti, että asiakassuunnitelmaan ei voi oikeuksia tai velvollisuuksia luovalta osalta kohdistaa laajaa valituskieltoa (PeVL 15/2018 vp, s. 28).

2. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamat muutokset

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa valinnanvapauslakia koskevassa mietintöluonnoksessaan ratkaisuksi perustuslakivaliokunnan edellä mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin asiakassuunnitelman oikeudellisesti velvoittavan luonteen poistamista. Ehdotetun valinnanvapauslain 5 §:n 5 momentin uuden muotoilun mukaan asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin. Asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelun antamista koskeva päätös määräytyy sen mukaan, kuin niistä erikseen muualla lainsäädännössä päätetään. Samalla 34 §:stä poistettaisiin säännös, jonka mukaan suoran valinnan palvelujentuottajan on toteutettava asiakkaan palvelut tuottamiensa palvelujen osalta asiakassuunnitelman mukaisesti. Lisäksi lakiehdotuksen 51 §:stä poistettaisiin maininta, jonka mukaan palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan palvelut asiakassuunnitelman mukaisesti. Asiakassuunnitelmaa koskeva maininta poistettaisiin myös 71 §:stä, joka koskee korvauksia annettaessa palveluja henkilökohtaisella budjetilla. Edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 23 §:n sanamuotoa muutettaisiin siten, että palveluntuottajan olisi kyseisen lain mukaan ”otettava huomioon asiakassuunnitelma asiakkaan palveluja toteutettaessa”, kun alkuperäisen version mukaan palveluntuottajan oli ”toteutettava asiakkaan palvelut asiakassuunnitelman mukaisesti”.

Myös asiakassuunnitelman määritelmää ja sitä kautta sisältöä ehdotetaan muutettavaksi. Valinnanvapauslain 2 §:n 3 kohdan mukaan asiakassuunnitelmalla tarkoitetaan asiakirjaa, joka sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista sekä sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Vastaava määritelmä sisällytettäisiin asiakassuunnitelmaa koskevan 5 §:n 2 momenttiin. Valinnanvapauslain tarkoittama asiakassuunnitelma eriytettäisiin näin muun lainsäädännön perusteella laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista, joiden oikeudellisen luonteeseen ei tässä yhteydessä puututtaisi.

3. Muutosehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Ymmärtääkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 15/2018 vp esittämä säätämisjärjestyskannanotto liittyi ennen kaikkea siihen, että asiakassuunnitelman oikeudellinen luonne oli epäselvä siten, että sitä oli pidettävä ehdotetussa muodossa palveluntuottajia velvoittavana

ja sitä kautta myös asiakkaalle oikeuksia luovana huolimatta hallituksen esityksen perustelujen toisensuuntaisista lausumista. Tämä oikeudellinen velvoittavuus taas merkitsi sitä, että asiakassuunnitelmaa oli tarkasteltava myös perustuslain 21 §:n asettamien oikeusturvatakeiden kannalta. Oikeusturvan osalta perustuslakivaliokunta katsoi, ettei oikeudellisesti velvoittavan asiakassuunnitelman osalta ollut mahdollista säätää yleisestä asiakassuunnitelmaa koskevasta valituskiellosta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamien muutosten jälkeen on selvää, että asiakassuunnitelma ei itsessään luo kenellekään oikeuksia palveluihin (5 § 5 mom.), eivätkä palveluntuottajan oikeudelliset velvoitteet johdu asiakassuunnitelmasta. Ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan vaatimusta, jonka mukaan laissa on selvästi säädettävä, jollei asiakassuunnitelman ole tarkoitettu olevan sitova palveluntuottajiin tai asiakkaisiin nähden (PeVL 15/2018 vp, s. 26).

Kun asiakassuunnitelma ei olisi juridisesti velvoittava asiakirja, ei kysymys sitä koskevasta muutoksenhakuoikeudesta myöskään enää muodostu valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseksi. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvät ehdotukset asiakassuunnitelmasta eivät enää ole ongelmallisia perustuslain 21 §:ssä määriteltyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan saatavuuden takeiden kannalta (vrt. PeVL 15/2018 vp, s. 27).

Valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:n uuden 3 momentin mukaan maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suunhoidon yksikkö ovat kukin tuottamiensa palvelujen, osalta vastuussa asiakassuunnitelman laatimisesta ja, jos asiakkaan palvelutarve muuttuu, sen muuttamisesta. Palveluntuottajalla on oikeus käyttää ja muuttaa asiakassuunnitelmaa siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä asiakkaalle annettavan palvelun toteuttamiseksi. Asiakassuunnitelman laatimista voidaan pitää – huolimatta suunnitelman ei-velvoittavasta luonteesta – perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä. Ehdotuksen mukaan yksityinen palveluntuottaja voisi itse myös muuttaa asiakassuunnitelmaa. Kun asiakkaan oikeus saada sosiaali- ja terveyspalveluja ei kuitenkaan johdu suoraan asiakassuunnitelmasta, ei tällainen viranomaiskoneiston ulkopuolisen toimijan mahdollisuus laatia ja muuttaa asiakassuunnitelmaa muodostu nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota siihen, että hallituksen valinnanvapauslakiesityksen perusteluissa asiakassuunnitelmaa pidettiin keskeisenä työvälineenä palvelujen yhteensovittamisessa asiakastasolla. Maakunnan liikelaitoksen viimekätisellä vastuulla laatia asiakassuunnitelma varmistettaisiin perustelujen mukaan osaltaan liike-

laitoksen tehokas mahdollisuus vastata palvelukokonaisuuksista ja varmistaa palveluintegraation toteutuminen yksilötasolla sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka käyttävät useampia erilaisia palveluja. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn tavoitetta sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamisesta (PeVL 15/2018 vp, s. 25-26).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa korostetaan, että tuottajia velvoittavien säännösten poistamisen tarkoituksena ei ole hävittää palvelutarpeen arviointiin perustuvan asiakassuunnitelman merkitystä asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden toteutumista edistävänä asiakirjana, joka ohjaa palveluntuottajien toimintaa. Luonnoksen mukaan laaja-alaisesti palveluja tarvitsevalle tehtävä asiakassuunnitelma toimii asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun sekä palvelujen yhteensovittamisen työkaluna (s, 32).

Pidän kuitenkin selvänä, että oikeudellisesti velvoittavan luonteen poistaminen asiakassuunnitelmalta voi heikentää merkittävästi asiakassuunnitelman ohjausvaikutusta palveluntuottajien toimintaan ja samalla heikentää maakunnan mahdollisuutta vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen (ks. esim. Anneli Pohjolan 3.12.2018 päivätty lausunto perustuslakivaliokunnalle). Toisaalta yksinomaan asiakassuunnitelman muuttamisen ei-sitovaksi asiakirjaksi tuskin voidaan katsoa sellaisenaan vaarantavan esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Edellä olevan perusteella katson, että sosiaali- ja terveysvaliokunta on ottanut riittävällä tavalla huomioon perustuslakivaliokunnan asiakassuunnitelman sitovuutta ja siihen liittyvää oikeusturvakeinoa koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset ja että niin ollen valinnanvapauslakiehdotuksen säännökset asiakassuunnitelmasta ovat sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotettujen muutosten jälkeen säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

En ole lausunnossani tarkastellut asiakassuunnitelman henkilötietojen käsittelyyn liittyviä kysymyksiä (ks StV:n mietintöluonnos, s. 67 ss.), koska tietosuojakysymykset ovat olleet perustuslakivaliokunnassa tarkastelun kohteina erillisissä asiantuntijakuulemisissa.